

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

CARLA VIEIRA SCHUSTER PINTO

GESTÃO DEMOCRÁTICA E PARTICIPATIVA DO CONSELHO MUNICIPAL DOS
DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE GUARATUBA

CURITIBA

2019

CARLA VIEIRA SCHUSTER PINTO

GESTÃO DEMOCRÁTICA E PARTICIPATIVA DO CONSELHO MUNICIPAL DOS
DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE GUARATUBA

Projeto Técnico apresentado ao Curso de Pós-graduação Lato Sensu em Gestão Pública Municipal, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Municipal.

Orientador: Prof. Me. Luciano A. Souza

CURITIBA

2019

À minha filha, por todo apoio.

AGRADECIMENTO

As coisas não caem do céu.

É preciso ir buscá-las.

Correr atrás, mergulhar fundo, voar alto.

Muitas vezes, será necessário voltar ao ponto de partida e começar tudo de novo.

As coisas, eu repito, não caem do céu.

Mas quando, após haverem empenhado cérebro, nervos e coração, chegarem à vitória final, saboreiem o sucesso gota a gota.

Sem medo, sem culpa e em paz.

É uma delícia.

Sem esquecer, no entanto, que ninguém é bom demais.

Que ninguém é bom sozinho.

E que, no fundo no fundo, por paradoxal que pareça, as coisas caem mesmo é do céu, e é preciso agradecer.

Luís Roberto Barroso

Diante de um contexto de desassistência e abandono (calcula-se a existência de cerca de 40 milhões de carentes e abandonados), almeja-se que as regras de cidadania contempladas no ordenamento jurídico em prol da população infanto-juvenil não permaneçam meras “declarações retóricas”, “exortações morais”, singelos “conselhos” ao administrador e, porque assim tomadas, postergadas na sua efetivação ou relegadas ao abandono.

Olympio de Sá Sotto Maior Neto

RESUMO

A criação dos Conselhos de Direitos permite a participação da sociedade nas decisões que afetam a esfera governamental, influenciando na formulação e implementação das políticas públicas locais, estabelecendo uma nova forma de interação entre Estado e sociedade. Nos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, a Gestão Democrática precisa se consolidar para garantia da promoção, proteção e defesa dos direitos voltados ao público infanto-juvenil. As funções, prerrogativas, deveres e responsabilidades dos conselheiros estão elencados no Estatuto da Criança e do Adolescente. Este trabalho objetiva fortalecer o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Guaratuba utilizando a metodologia do Planejamento Estratégico Governamental. A Metodologia de Diagnóstico de Situações identifica os problemas e o plano de ação adota a Metodologia de Planejamento de Situações. Busca-se, como resultado da intervenção, o fortalecimento do Conselho, mediante a capacitação de seus membros, a garantia da autonomia das decisões e a participação ativa dos conselheiros na gestão política municipal.

Palavras-chave: Gestão Pública Municipal. Gestão Democrática e Participativa. Planejamento Estratégico Governamental. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Guaratuba– PR.

ABSTRACT

The creation of Rights Councils allows society to take part in decisions that affect the governmental sphere, influencing in the formulation and implementation of local public policies, establishing a new form of interaction between State and society. In Municipal Councils of the Child and Adolescent Rights, Democratic Management needs to consolidate to guarantee the promotion, protection and defense of children and young people rights. The functions, prerogatives, duties and responsibilities of councilors are specified in the Statute of the Child and Adolescent. This work aims to strengthen the Municipal Council of the Child and Adolescent Rights of Guaratuba-PR using the Government Strategic Planning methodology. The Situation Diagnosis Methodology identifies the problems and the action plan adopts the Situation Planning Methodology. As a result of the intervention, it seeks to strengthen the Council by capacitating its members, guaranteeing the autonomy of decisions and the active participation of councilors in municipal policy management.

Keywords: Municipal Public Management. Democratic and Participative Management. Government Strategic Planning. Municipal Council of the Child and Adolescent Rights. Guaratuba-PR.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

GRÁFICO	–	FLUXOGRAMA EXPLICATIVO.....	32
QUADRO 1	–	PLANO DE AÇÃO ESTRATÉGICO.....	35
QUADRO 2	–	RESULTADOS ESPERADOS.....	37

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – CONSELHEIROS POR SEXO.....	22
TABELA 2 – CONSELHEIROS POR COR OU RAÇA.....	23
TABELA 3 – CONSELHEIROS POR FAIXA ETÁRIA.....	23
TABELA 4 – CONSELHEIROS POR ESCOLARIDADE.....	23
TABELA 5 – CONSELHEIROS DE ACORDO COM A RENDA.....	24
TABELA 6 – PARTICIPAÇÃO NAS ASSOCIAÇÕES.....	26
TABELA 7 – CONSELHEIROS DE ACORDO COM O ENGAJAMENTO POLÍTICO.....	26

LISTA DE SIGLAS

APMF	– Associação de Pais, Mestres e Funcionários
CMDCA	– Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
Comtiba	– Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Curitiba
CRAS	– Centro de Referência de Assistência Social
ECA	– Estatuto da Criança e do Adolescente
Fumdca	– Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
IBGE	– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MDS	– Metodologia de Diagnóstico de Situações
MPS	– Metodologia de Planejamento de Situações
ONG	– Organização Não Governamental
SMBES	– Secretaria Municipal do Bem Estar e Promoção Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
1.1	APRESENTAÇÃO.....	12
1.2	OBJETIVO GERAL.....	13
1.3	OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	13
1.4	JUSTIFICATIVA.....	14
2	REVISÃO BIBLIOGRÁFICA	15
2.1	GESTÃO DEMOCRÁTICA NOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	15
2.2	CAPACITAÇÃO DOS CONSELHEIROS NAS DIRETRIZES DO MINISTÉRIO PÚBLICO	16
2.3	DIAGNÓSTICO SITUACIONAL E PLANO DE INTERVENÇÃO.....	18
3	DIAGNÓSTICO E DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA	21
3.1	DESCRIÇÃO GERAL DA ORGANIZAÇÃO.....	21
3.2	DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO PROBLEMA.....	21
3.2.1	Perfil dos conselheiros.....	22
3.2.2	Atuação dos conselheiros conforme atas das reuniões.....	28
3.2.3	Fluxograma Explicativo da Situação.....	30
4	PROPOSTA TÉCNICA PARA A SOLUÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA	33
4.1	PROPOSTA TÉCNICA.....	33
4.1.1	Plano de implantação.....	34
4.1.2	Recursos.....	36
4.1.3	Resultados esperados.....	37
4.1.4	Riscos e medidas preventivo-corretivas.....	38
5	CONCLUSÃO	39
	REFERÊNCIAS.....	41
	APÊNDICE 1 – AUTORIZAÇÃO INSTITUCIONAL.....	44
	APÊNDICE 2 – PROPOSTA DE MUDANÇA LEGISLATIVA.....	45

1 INTRODUÇÃO

1.1 APRESENTAÇÃO

O Brasil enfrenta uma crise de legitimidade de democracia representativa, provocando a necessidade de difusão da gestão democrática e participativa da sociedade nos rumos da política. O cidadão tem, ao seu dispor, a possibilidade de deliberar sobre políticas públicas e, mais, determinar o agir do Poder Público conforme suas decisões, no entanto, para que essa democracia participativa se consolide, é preciso ocupar as arenas de debate e ser protagonista neste cenário.

Dentre estes espaços democráticos, destacam-se os Conselhos Municipais Gestores de Políticas Públicas, enquanto órgãos deliberativos com participação popular, porém, ante a baixa efetividade de suas atuações, não produzem mudanças que atendam aos anseios da sociedade.

Essa mesma perspectiva, atuação irrelevante, constatou-se no âmbito do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Guaratuba (CMDCA), instituição objeto deste estudo, durante o ano de 2018. Por isso, a busca no fortalecimento do Conselho se mostra importante para que os membros atuem ativamente cumprindo suas competências legais, as quais estão estabelecidas no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

A participação da sociedade precisa ser estimulada, não no apelo de um ativismo social voluntário ou disposição altruísta voluntária do indivíduo sustentada pela solidariedade (PAOLI, 2002 APUD TONELLA, 2004) para minimizar a exclusão social, mas sim, porque hoje possui os instrumentos necessários, devendo, portanto, a sociedade, incorporar o ativismo no sentido filosófico, ou seja, como “doutrina de vontade criativa que prega a prática efetiva para transformar a realidade” (DICIONÁRIO MICHAELIS, 2019), afastando a concepção de solidariedade e pautando sua conduta na força política, fazendo com que suas decisões sejam observadas e cumpridas pelo gestor público.

Esse olhar direcionado na vontade criativa, suficiente para intervir na política local, não se observa no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Guaratuba. Esta pesquisadora, participando das reuniões como conselheira, durante dois anos, constatou a ausência do ativismo político de seus membros nos processos decisórios de formulação, monitoramento e avaliação das políticas de

proteção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes. Não há debates, contestações, impugnações sobre os programas trazidos pelos agentes estatais que precisam da aprovação do conselho para recebimento de recursos públicos estaduais ou federais. Indo além, instrumentos de monitoramento e avaliação da aplicação destes recursos na fase executória do programa também inexistem.

Experiência intrigante que motivou esta pesquisadora a realizar estudos na ânsia de detectar problemas justificáveis da inoperância do CMDCA de Guaratuba e, assim, buscar soluções plausíveis.

Neste viés, este trabalho propõe um plano de intervenção que será implantado no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, para fomentar o engajamento político dos conselheiros na busca da consolidação da gestão democrática e participativa de formulação, monitoramento e avaliação das políticas públicas voltadas à população infanto-juvenil. Para cumprir esta finalidade, primeiro é preciso realizar um Diagnóstico Situacional para entender as possíveis causas do problema abordado. Com esses dados, parte-se para a elaboração de um Fluxograma Explicativo da Situação, com vistas a operacionalizar um Plano de Ação Estratégico, conforme orientação de Dagnino (2014).

1.2 OBJETIVO GERAL

O objetivo deste Projeto Técnico é fortalecer o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Guaratuba, mediante a elaboração de um Plano de Ação Estratégico, para incentivar a gestão democrática e participativa na formulação, monitoramento e avaliação das políticas, programas e ações de promoção, proteção e defesa de direitos de crianças e adolescentes, a ser implantado no ano de 2019.

1.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Aplicar a Metodologia de Diagnóstico Situacional no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Guaratuba, para análise de recursos internos disponíveis no ano de 2018.
2. A partir dos dados obtidos, identificar quais problemas impescindem de intervenção para o fortalecimento do Conselho.

3. Formular Plano de Ação Estratégico a ser implementado no âmbito do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Guaratuba, no ano de 2019.

1.4 JUSTIFICATIVA

A criação dos Conselhos de Direitos no âmbito municipal, estimulou o debate sobre a relevância da participação popular na formulação das políticas públicas. No entanto, a gestão democrática dos Conselhos, ao contrário das expectativas, não se mostrou participativa como desejada. Diante deste quadro decepcionante, doutrinadores buscaram identificar as causas da inoperância da atuação ativa do cidadão enquanto membro do Conselho. Estudos empreendidos por Fuks (2004), investigando o caráter participativo dos Conselhos do Estado do Paraná, discorrem sobre a importância da análise dos recursos sociais, subjetivos e organizacionais dos conselheiros, temas que serão abordados neste trabalho.

A ausência de participação dos conselheiros nos processos decisórios de formulação, monitoramento e avaliação das políticas de proteção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes, constatado por esta pesquisadora no âmbito do CMDCA de Guaratuba, nos últimos dois anos, mostra-se intrigante.

A gestão participativa precisa ser aplicada, por isso a necessidade de se diagnosticar as causas internas e, assim, elaborar um Plano de Ação para reverter este quadro. Primeiro é necessário diagnosticar as prováveis causas do problema identificado, seja na falta de conhecimento dos conselheiros a respeito de suas competências, observada nos moldes de Schevisbiski (2008), ou na ausência do engajamento político preconizado por Fuks, Perissinoto e Ribeiro (2003).

Considerando que é dever do Poder Público desenvolver políticas públicas voltadas à proteção integral de crianças e adolescentes, em regime da mais absoluta prioridade (DIGIÁCOMO, 2013), o Conselho de Direitos fortalecido, com a participação da sociedade, será a mais importante instituição democrática a intervir na estrutura estatal.

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

2.1 GESTÃO DEMOCRÁTICA NOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Salles (2014) ensina que os Conselhos Municipais, criados pela Constituição Federal de 1988, abriu espaços de legitimação e responsabilização direta do cidadão no âmbito governamental e fiscalizador. Merece destaque a representação da sociedade civil nas áreas de políticas públicas, que se legitima na identidade do ator que fala em nome de outros atores. Os Conselhos podem ser de Programas, de Políticas ou Temáticos e, segundo a autora, os Conselhos de Políticas tem “atribuições legalmente estabelecidas no plano da formulação e implementação das políticas na respectiva esfera governamental, compondo as práticas de planejamento e de fiscalização das ações” (Salles, 2014, p. 49), inserindo-se neste grupo os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Somente a partir do século XIX, começou-se a perceber que a criança é um ser em formação e, portanto, deveria ser protegida. Até meados do século XX, existiam duas infâncias distintas: a dos ricos e dos pobres. Sendo as crianças das classes menos favorecidas exploradas economicamente em longas jornadas de trabalho e tuteladas pelo Estado enquanto “menor em situação irregular”, ou seja, pobres, abandonadas e infratoras.

Acompanhando a tendência mundial, a legislação brasileira partiu do Código de Menores (BRASIL, 1927), inicialmente correccional e repressiva, para o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), promulgado em 13 de julho de 1990 (BRASIL, 1990), com destaque para a gestão democrática anteriormente estabelecida na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e ratificada no ECA

Nesta nova perspectiva, o ECA buscando concretizar os direitos da criança e do adolescente, impulsionando a Doutrina de Proteção Integral, de Prioridade Absoluta e do Sistema de Garantia dos Direitos, determinou a instituição dos Conselhos de Direitos nas três esferas, federal, estadual e municipal, fomentando a gestão democrática e participativa da sociedade civil organizada nas deliberações para o efetivo exercício dos direitos nele previstos.

Esta aproximação do cidadão no universo político, ocupando arenas decisórias, deveria refletir na agenda governamental e consolidar a democracia, como nas palavras de Silva:

A participação direta da sociedade civil nos espaços institucionalizados da democracia permite que um campo de possibilidades tenha sido aberto para a transformação histórica da dimensão estatal. Experiências dessa natureza importam ao desenvolvimento da democracia na contemporaneidade, fortalecem suas instituições e distribuem o poder, socializando a política na sociedade, permitindo que novos patamares de desenvolvimento possam ser alcançados na medida em que novas perspectivas ideológicas, socioculturais e desenvolvimento sejam incorporadas hegemonicamente pela esfera estatal, pela política e pela sociedade em seu conjunto. (SILVA, 2011, p. 5).

Porém, passados quase 19 anos da promulgação do ECA, o cenário que se apresenta demonstra pouco protagonismo na atuação dos Conselhos.

A falta de capacitação dos conselheiros governamentais e não-governamentais, quanto as suas funções, ao funcionamento dos Conselhos, ao conteúdo da política em que atuam, aos aspectos da administração pública e às questões orçamentárias, é consenso entre vários autores como entrave para intervenção ativa dos Conselhos no direcionamento das políticas públicas (SCHEVISBISKI, 2008).

Cita, ainda, a autora, além da falta de capacitação dos conselheiros, a elaboração da pauta de reuniões centralizada no Estado, problemas com a representatividade, pluralidade de interesses, clientelismo na relação Estado e sociedade e recusa do Estado no compartilhamento de poder (SCHEVISBISKI, 2008).

Diante desse cenário e da importância de se efetivar a participação da sociedade nos rumos políticos locais, torna-se imprescindível desenvolver um Plano de Ação Estratégico a partir de dados coletados no Diagnóstico Situacional, para fortalecimento do Conselho, saindo-se do campo da retórica e partindo-se para ação.

2.2 CAPACITAÇÃO DOS CONSELHEIROS NAS DIRETRIZES DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Pensar na elaboração de um Plano de Ação, que será aplicado junto aos Conselhos de Criança e do Adolescente, necessariamente passa pela doutrina do Ministério Público, porque não há outra entidade que busque, com a mesma veemência, o fortalecimento dos Conselhos de Direitos envolvidos com esta temática.

O Ministério Público é entidade autônoma de defesa dos direitos dos cidadãos. E, em relação às crianças e aos adolescentes, sua atuação é essencial para garantia

dos direitos elencados no ECA.

Digiácomo e Digiácomo (2013), ao comentarem os dispositivos do ECA, esclareceram quais as funções, prerrogativas, deveres e responsabilidades dos membros dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente. Funções estabelecidas no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e divulgadas com ênfase pelo Ministério Público do Estado do Paraná.

Como parte integrante do Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Ministério Público se apresenta como um importante aliado dos Conselhos para impor ao administrador as decisões tomadas em plenária, sempre ressaltando a importância do trabalho em rede. Digiácomo, M.J (2013, p.1), destaca que “o moderno ‘Sistema de Garantias’ não mais contempla uma ‘autoridade suprema’, sendo o papel de cada um de seus integrantes igualmente importante para a ‘proteção integral’ de todas as crianças e adolescentes”.

Dentre estas anotações atribuídas ao CMDCA, encontra-se a articulação da política de atendimento, bem como a construção da “rede de proteção” aos direitos infanto-juvenis; a implementação, em nível municipal, de políticas públicas intersetoriais com foco na criança e no adolescente; o caráter normativo e vinculante de suas resoluções; a deliberação sobre a política de atendimento às crianças e aos adolescentes, como o exercício do controle social na fiscalização de sua efetiva implementação (DIGIÁCOMO; DIGIÁCOMO, 2013).

A respeito do caráter vinculante das deliberações emanadas pelos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente, os autores ressaltam que a obrigatoriedade de observação vincula o administrador, retirando-lhe a discussão sobre o mérito, conveniência e oportunidade da decisão (DIGIÁCOMO; DIGIÁCOMO, 2013).

Noutro frente, os autores discorrem sobre a responsabilidade dos conselheiros:

Mesmo não sendo remunerados, os membros dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente são considerados funcionários/agentes públicos para todos os fins e efeitos, inclusive penais, podendo ser responsabilizados tanto por sua ação quanto por sua omissão em cumprir seus *deveres de ofício* (com ênfase para formulação de uma verdadeira política de atendimento à criança e ao adolescente, voltada à sua *proteção integral*, nos moldes do previsto no ECA e na CF) (DIGIÁCOMO; DIGIÁCOMO, 2013, p. 115).

Na perspectiva do Ministério Público, a gestão democrática e participativa da sociedade deve ser eficaz, vislumbrando na instituição dos Conselhos de Direitos

“uma nova forma de governar, pela qual o ‘governante de ocasião’ não mais recebe uma ‘carta branca’ para agir livremente, mas sim terá de compartilhar COM O POVO o poder que lhe foi delegado PELO POVO” (DIGIÁCOMO; DIGIÁCOMO, 2013, p. 110).

Se houver engajamento político dos conselheiros e vontade de cumprir as determinações que lhe são conferidas no ECA, cientes do respaldo do Ministério Público, a possibilidade do enfrentamento das questões envolvendo as crianças e os adolescentes torna-se real, fortalecendo os Conselhos de Direitos.

Há muito trabalho a ser desenvolvido até que as deliberações dos Conselhos sejam cumpridas, mas como alerta Schevisbiski (2008, p.10), na falta de consenso entre conselho e governo, “a saída é acionar mecanismos como o Ministério Público, para obrigar o cumprimento da decisão. ”

Definido o poder conferido aos conselheiros, é preciso investigar as causas que os levam a não praticarem este poder em prol da defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes.

2.3 DIAGNÓSTICO SITUACIONAL E PLANO DE INTERVENÇÃO

Perissinoto, Fuks e Souza (2003), buscando identificar os atores participantes dos processos decisórios no âmbito de alguns conselhos da cidade de Curitiba - PR, coletaram seus dados e analisaram a partir da distribuição de três recursos: 1) recursos sociais; 2) recursos subjetivos e; 3) recursos organizacionais.

O primeiro, recursos sociais, “se referem ao perfil socioeconômico e educacional dos conselheiros” (PERISSINOTO; FUKS; SOUZA, 2003, p. 78), baseados na renda e escolaridade. Os recursos subjetivos, segundo os autores, relacionam-se às motivações do engajamento político por parte dos conselheiros, considerando o associativismo, interesse por política, filiação partidária, engajamento eleitoral e competência política subjetiva. E, finalizando, os recursos organizacionais tratam dos recursos possuídos pelas entidades presentes nos conselhos (PERISSINOTO; FUKS; SOUZA, 2003).

Em outro estudo, Fuks, Perissinoto e Ribeiro (2003) retratam a desigualdade da cultura política entre os membros dos conselhos, fazendo uma abordagem sobre o “engajamento intelectual”, expresso na atenção dada aos assuntos políticos, e o “engajamento emocional”, traduzido no envolvimento efetivo com mundo da política”

(FUKS; PERISSINOTO; RIBEIRO, 2003, p. 133).

Seguindo esta temática, Tonella (2004) empreende um estudo exploratório dos conselheiros atuantes no município de Maringá - PR, direcionando sua coleta de dados para as seguintes vertentes: 1) perfil sociodemográfico; 2) interatividade entre os conselheiros e o poder público; 3) capital social e trajetória política.

Para o perfil sociodemográfico, Tonella (2004) considerou itens como gênero, rendimento, cor e religião. A análise da interatividade entre os conselheiros e o Poder Público, como do capital social e trajetória política, partiu de dados obtidos nas respostas dos conselheiros às perguntas formuladas.

A interatividade entre os conselheiros e o Poder Público analisada por Tonella (2004), possui traços coincidentes com a pesquisa realizada por Perissinoto, Fuks e Souza (2003), mas, estes autores, diferente de Tonella (2004), obtiveram os dados sobre o processo decisório, no interior dos Conselhos, a partir da análise das atas de reuniões.

Apesar de a finalidade ser diversa, porque os autores convergem seus estudos na busca de padrões de comportamento, a realização de coleta de dados, com base nesses parâmetros, torna-se necessária para a proposta de intervenção a ser implantada.

Primeiro, é preciso conhecer os conselheiros, portanto, a análise de informações socioeconômicas e de representação, como a respeito do engajamento político e articulação com as redes de apoio, abre a possibilidade de se elaborar um Plano de Ação Estratégico eficiente direcionado a este público alvo.

Com a análise das atas será possível determinar o que se delibera, de quem é a iniciativa da pauta e a ocorrência, ou não, de debates. O desiderato é investigar se os conselheiros estão exercendo seu ativismo político nas arenas de deliberação com participação efetiva.

A exposição do Diagnóstico Situacional e do Plano de Intervenção adotará a metodologia de Dagnino (2014). A elaboração do Fluxograma Explicativo da Situação, será apresentado na forma de mapa cognitivo, sintetizando as discussões sobre o problema em relações de causa e efeito das variáveis. Assim como o Plano de Intervenção seguirá as diretrizes da Matriz Operacional, detalhando as ações, resultados, recursos, prazos e responsáveis (DAGNINO, 2014).

Para Dagnino (2014), os problemas são de três tipos: ameaça, oportunidade e obstáculo. O primeiro, ameaça, representa um perigo potencial de se perder algo ou

agravar uma situação existente. A oportunidade representa uma abertura no jogo social, permitindo ao ator agir para aproveitá-la ou desperdiçá-la. Quanto ao obstáculo, trata-se de um problema que se apresenta como uma deficiência passível de ser tratada.

O mesmo autor classifica o problema quanto ao tempo, à governabilidade, à abrangência e a estruturação. O tempo refere-se aos problemas como atuais ou potenciais. O controle do ator sobre o problema, podendo ser total, baixo ou fora de controle, indica a governabilidade. À abrangência faz menção ao âmbito em que está inserido, nacional, municipal, estadual, específico, local. E, por último, um problema pode ser classificado em estruturado, quando é possível identificar todas suas variáveis, bem como as relações entre as variáveis e a solução ser consenso para os atores envolvidos, e quase estruturado, sendo possível se determinar apenas algumas variáveis do problema, algumas relações entre as variáveis e as soluções apresentadas são situacionais, sem consenso, entre os atores, sobre qual a melhor solução para o problema identificado. (DAGNINO, 2014).

A Metodologia de Diagnóstico de Situações, com a construção do fluxograma explicativo de situação-problema, aliada à Metodologia de Planejamento de Situações, com detalhamento da Matriz Operacional a partir do fluxograma, compõem o ciclo operacional do Planejamento Estratégico Governamental (DAGNINO, 2014).

3 DIAGNÓSTICO E DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

3.1 DESCRIÇÃO GERAL DA ORGANIZAÇÃO

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Guaratuba, município localizado no litoral paranaense, com população estimada em 36.595 pessoas em 2018, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2018), é um órgão de política de atendimento do público infanto-juvenil e está administrativamente vinculado à Secretaria Municipal do Bem Estar e Promoção Social. Criado pela Lei Municipal nº 620 de 26 de abril de 1991 (GUARATUBA, 1991), que sofreu diversas alterações legislativas, o CMDCA, hoje, está agasalhado nas disposições da Lei Municipal nº 1.574 de 18 de dezembro de 2013 (GUARATUBA, 2013). Compõe-se de doze membros, seis representantes governamentais, indicados pelo Poder Público Municipal, e seis membros representantes da sociedade civil organizada, eleitos em assembleia com a participação da comunidade local.

As reuniões do CMDCA são realizadas mensalmente em local próprio, nas dependências do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), com sala para armazenamento dos documentos, computadores, telefone, *internet* e três servidoras públicas que atuam exclusivamente na secretaria executiva, sendo estes recursos custeados pela Administração Pública.

A Lei Municipal nº 620 (GUARATUBA, 1991), que criou o CMDCA, também criou o Fundo Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente (Fumdca), o qual, por deliberação do Ministério Público local, recebe recursos provenientes de um Termo de Ajuste de Conduta firmado com a gestão pública municipal.

3.2 DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

O funcionamento inadequado do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Guaratuba, observado no ano de 2018, não cumprindo com suas competências estabelecidas no ECA, precisa ser investigado para apresentação de um Plano de Ação Estratégico, buscando reverter esta situação.

Na apresentação da Metodologia de Diagnóstico de Situações (MDS), utilizou-se, para a coleta de dados, de instrumentos como aplicação de questionário padronizado, para os membros da gestão 2018/2020 do CMDCA, com direito a voto,

sem considerar se são titulares ou suplentes, e de fontes documentais primárias contidas no Livro Ata das Reuniões do Conselho e nos Diários Oficiais do Município publicados, com coleta restrita ao ano de 2018.

Assim como se utilizou da técnica de Observação não Estruturada, considerando que esta pesquisadora está diretamente em contato com o fenômeno empírico estudado, atuando como membro governamental do Conselho, por ter, esta técnica de coleta de dados, “como principal qualidade o seu caráter espontâneo e assistemático, que se deixa envolver no livre fluxo do contexto observado, sem planejamento prévio (BIROCHI, 2015, p.103).

O questionário aplicado aos conselheiros, divide-se em cinco categorias, a saber, informações socioeconômicas, informações de representação, participação política e engajamento, redes de apoio e articulação, deveres e atribuições.

A análise dos dados obtidos, estará inserida ao final de cada categoria.

3.2.1 Perfil dos conselheiros

A primeira categoria de análise, contém informações referentes ao perfil socioeconômico, com questões envolvendo sexo, faixa etária, cor, escolaridade e renda mensal, informações que se inserem nos recursos sociais (PERISSINOTO; FUKS; SOUZA, 2003). Dez conselheiros receberam o questionário, mas, apenas sete retornaram com resposta.

Os dados coletados na categoria sexo, indicam que 71,42% dos conselheiros são do sexo feminino, contra 28,57% do sexo masculino.

TABELA 1 –CONSELHEIROS POR SEXO

	Governamental	Sociedade Civil	%
Masculino		2	28,57
Feminino	3	2	71,42
Total	3	4	100,00

FONTE: O autor (2019).

Quanto à cor ou raça, a tabela, a seguir, demonstra que seis conselheiros, 85,71%, são de cor branca, e apenas um, 14,28%, possui a cor preta.

TABELA 2 – CONSELHEIROS POR COR OU RAÇA

	Governamental	Sociedade Civil	%
Branca	3	3	85,71
Preta		1	14,28
Amarela			
Parda			
Indígena			
Total	3	4	100,00

FONTE: O autor (2019).

Na tabela abaixo, temos 42,85% dos conselheiros entre 30 a 40 anos de idade, 42,85% entre 41 a 50 anos e 14,28% entre 51 a 59 anos.

TABELA 3 – CONSELHEIROS POR FAIXA ETÁRIA

	Governamental	Sociedade Civil	%
21 a 29 anos			
30 a 40 anos	1	2	42,85
41 a 50 anos	2	1	42,85
51 a 59 anos		1	14,28
60 anos ou mais			
Total	3	4	100,00

FONTE: O autor (2019).

A escolaridade aponta que 57,13% dos conselheiros possuem nível superior completo, com um caso de conselheiro governamental com pós-graduação completa e um representante da sociedade civil com ensino médio incompleto.

TABELA 4 – CONSELHEIROS POR ESCOLARIDADE

	Governamental	Sociedade Civil	%	
Nunca frequentou o ensino fundamental				
Fundamental incompleto				
Fundamental completo				
Ensino médio incompleto		1	14,28	
Ensino médio completo		1	28,57	
Superior incompleto				
Superior completo		1	28,57	
Pós-graduação incompleta		1	14,28	
Pós-graduação completa		1	14,28	
Total		3	4	100,00

FONTE: O autor (2019).

No que se refere à renda, a categoria indica que 28,57% dos conselheiros ganham entre 1 a 2 salários mínimos, 42,85% entre 2 a 3 salários mínimos, 14,28% entre 4 a 5 e 14,28% ganham mais de 5 salários mínimos.

TABELA 5 –CONSELHEIROS DE ACORDO COM A RENDA

	Governamental	Sociedade Civil	%
Mais de 1 A 2 SM		2	28,57
Mais de 2 A 3 SM	2	1	42,85
Mais de 3 A 4 SM			
Mais de 4 A 5 SM		1	14,28
Mais de 5 SM	1		14,28
Total	3	4	100,00

FONTE: O autor (2019).

Análise dos dados: O perfil socioeconômico dos conselheiros do CMDCA demonstra a preponderância de brancos, do sexo feminino, com mais de 30 anos. No quesito escolaridade, podemos afirmar que existem vários segmentos, desde o ensino médio incompleto até pós-graduação completa, sem destaque a ser observado como no Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente de Curitiba – Comtiba (PERISSINOTO; FUKS; SOUZA, 2003). A renda dos membros do CMDCA também difere bastante da renda dos conselheiros do Comtiba e de Maringá (TONELLA, 2004), municípios que não servem de paradigmas, porque são cidades grandes, se comparadas com Guaratuba, com salários muito superiores. Constatam-se que os recursos sociais dos conselheiros, governamentais e representantes da sociedade civil, são semelhantes no CMDCA de Guaratuba. Por isso, não se pode concluir que há influência decisória entre os conselheiros a partir dos dados coletados nesta categoria (PERISSINOTO; FUKS; SOUZA, 2003), como também, sem elite decisória formada pelos que possuem maior escolaridade, preconizada por Tonella (2004), fato que poderia justificar a ausência de participação dos conselheiros nas deliberações, ante a intimação dessa elite decisória.

A segunda categoria, refere-se às informações de representação, com realce para o número de mandatos exercidos no CMDCA, tempo de dedicação, atividades exercidas e capacitação realizada.

No mandato, 71,42%, ou seja, cinco conselheiros, responderam que estão em seu primeiro mandato, participando de seu segundo mandato encontramos 14,28%, e

o mesmo percentual para os que estão no terceiro mandato.

Quanto ao tempo dedicado ao CMDCA, 85,71% dos conselheiros dedicam até 5 horas mensais, e somente um, 14,28% dedica entre 6 e 20 horas mensais.

Das atividades exercidas dentro do CMDCA, os sete conselheiros respondentes declaram participar das reuniões ordinárias, totalizando 100%, quatro marcaram participação nas reuniões extraordinárias, o que corresponde a 57,14%, um nas fiscalizações e um nos fóruns, perfazendo 14,28% para cada atividade.

Quando questionados sobre capacitação, 100% dos conselheiros informaram que não receberam formação inicial para assumir o mandato ou de forma continuada durante a gestão.

Análise dos dados: A pouca experiência dos conselheiros, haja vista que 71,42% estão no seu primeiro mandato, pode ser determinante para a ausência de participação nos processos decisórios. Quanto ao tempo de dedicação e as atividades exercidas, as informações demonstram que o entendimento dos conselheiros sobre suas funções, restringe-se apenas na presença em reuniões ordinárias e extraordinárias no âmbito do Conselho. Porém, esse entendimento é compreensível na análise da última informação coletada, considerando que 100% dos conselheiros respondentes afirmam que não receberam capacitação inicial ou de forma continuada a respeito de suas atribuições e responsabilidades. Neste aspecto, importante lembrar que a falta de capacitação dos conselheiros é apontada como obstáculo para o bom funcionamento dos conselhos (SCHEVISBISKI, 2008). Problema que precisa ser enfrentado para obtenção de resultados favoráveis à situação-problema deste trabalho.

A terceira categoria de análise, compreende a participação dos conselheiros nas associações locais, filiação a algum partido político, participação nas eleições e engajamento político.

Estas informações inserem-se nos recursos subjetivos, pois estão relacionadas às motivações do engajamento político por parte dos conselheiros, considerando o associativismo, interesse por política, filiação partidária, engajamento eleitoral e competência política subjetiva (PERISSINOTO; FUKS; SOUZA, 2003).

Na participação dos conselheiros nas associações locais, a maioria dos respondentes, quatro, assinalaram sua participação em alguma associação, enquanto 42,85% não participam.

TABELA 6 – PARTICIPAÇÃO NAS ASSOCIAÇÕES

	Governamental	Sociedade Civil	%
ONG		1	14,28
Movimento religioso		1	14,28
Associação de bairros/moradores		1	14,28
APMF			
Sindicato			
Associação profissional/conselho de classe			
Centro acadêmico			
Outro		1	14,28
Não participa	3		42,85
Total	3	4	100,00

FONTE: O autor (2019).

As informações sobre filiação partidária apontam que 85,71% dos conselheiros não são filiados a partidos políticos, contra 14,28% que responderam positivamente.

Todavia, quanto à participação dos conselheiros nas eleições, 42,85% não participaram de nenhum modo, contra 57,14% que praticaram as seguintes atividades: defesa pública de seu candidato, trabalho gratuito na campanha, comparecimento em comícios e/ou reuniões de campanha.

Há interesse político, porque a tabela 7 demonstra que 42,85% dos conselheiros buscam informações quase que diariamente e 57,14% dos conselheiros procuram se informar pelo menos uma vez por semana.

TABELA 7 – CONSELHEIROS DE ACORDO COM O ENGAJAMENTO POLÍTICO

Interesse por política	Governamental	Sociedade Civil	%
Muito interesse	1	2	42,85
Pouco interesse	2	1	42,85
Nenhum interesse		1	14,28
Total	3	3	100,00
Frequência com que busca informações			
Quase todos os dias		3	42,85
Pelo menos uma vez por semana	3	1	57,14
De vez em quando			
Nunca			
Total	3	4	100,00

FONTE: O autor (2019).

Análise dos dados: A participação política e engajamento dos conselheiros, podem estar alicerçados em interesses pessoais, como observa Fuks, Perissinoto e Ribeiro (2003, p. 133):

[...] grande parte dos prestadores é oriunda de entidades filantrópicas que buscam nos conselhos recursos públicos destinados a ações assistenciais e, nesse sentido, estão muito mais voltadas para os seus interesses, por assim dizer, corporativos, do que para as questões mais amplas da luta política (FUKS; PERISSINOTO; RIBEIRO, 2018, p. 133)

Em uma breve análise dos Diários Oficiais do Município (GUARATUBA, 2018), constata-se Termos de Fomento, celebrados pela Administração Pública, com repasse de recursos para Associação Paulo VI, Associação de Pais e Amigos e Deficientes Visuais de Guaratuba, Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Guaratuba, Creche Criança Feliz, entidades que possuem representação nos Conselhos. Tal situação pode motivar o engajamento político dos conselheiros, que em sua maioria trabalharam gratuitamente na campanha, realizaram defesa pública de seu candidato, compareceram em comícios e possuem, após passadas as eleições, interesse por assuntos políticos.

Fuks, Perissinoto e Ribeiro (2003), alertam que o engajamento precisa ser analisado a partir de dois segmentos, intelectual e emocional, sendo o primeiro expresso na atenção dada aos assuntos políticos e o segundo, com o envolvimento efetivo com a política.

Porém, considerando a vinculação das entidades com representação nos Conselhos e a Administração Pública, há fortes indícios de que a vontade de lutar politicamente ou, no âmbito dos conselhos, de lutar pelos direitos das crianças e dos adolescentes, muitas vezes combatendo com o Poder Público, pode estar comprometida por interesses pessoais, tornando a gestão democrática ineficaz. Problema que necessita ser afastado, para o bom funcionamento do CMDCA.

Destaca-se a importância do contato com as associações locais, porque ouvir estas instituições e levar as demandas aos conselhos enriquece a gestão democrática. Para Perissinoto, Fuks e Souza (2003), a participação nas associações ou filiação partidária, indica uma disposição subjetiva à participação política, podendo apenas representar uma relação formal do conselheiro com a entidade que representa. Os dados coletados trazem indícios desta afirmação, porque as associações assinaladas, ONG, movimento religioso e associação de bairro possuem

representantes no CMDCA.

Na quarta categoria, referente às redes de apoio e articulações, quando questionados sobre qual instituição costumam encaminhar suas demandas, a maioria dos conselheiros, 57,14%, responderam o Ministério Público, ou seja, a análise desta informação demonstra a confiabilidade desta instituição, como nas palavras de Schevisbiski (2008), na falta de consenso entre conselho e governo, “a saída é acionar mecanismos como o Ministério Público, para obrigar o cumprimento da decisão.” (SCHEVISBISKI, 2008, p.10). Ainda, de acordo com Santos et al. (2009), o Ministério Público e o Poder Judiciário fortaleceram as especificidades do seu papel voltado ao público infanto-juvenil, processando e julgando demandas de interesses difusos e coletivos contra atos da Administração Pública. Deste modo, “o Ministério Público torna-se um importante fiscal do cumprimento do ECA” (SANTOS et al., 2009, p. 48), estatuto que rege as atribuições e competências dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente. Em relação à ausência de articulação com outras instituições, importantes quanto o Ministério Público, como Poder Legislativo, Poder Executivo, Organizações da Sociedade Civil, pode ser suprimida a partir da capacitação dos conselheiros, porque entre suas atribuições, previstas no ECA, encontra-se a articulação da política de atendimento e a construção da “rede de proteção” dos direitos infanto-juvenis.

A última categoria analisada, referente aos deveres e atribuições, duas informações merecem análise, 100% dos conselheiros responderam que participam das Reuniões do CMDCA e nenhum respondeu o encaminhamento das demandas para a plenária do CMDCA. Preocupante o descrédito dos próprios conselheiros com a efetividade das ações tomadas no Conselho. Espera-se que, com a capacitação, ocorra o fortalecimento do CMDCA e reconhecimento da sociedade sobre a relevância da presença desta instituição no Município.

3.2.2 Atuação dos conselheiros conforme atas das reuniões

A coleta de dados a partir das atas das reuniões é determinante para estabelecer se os conselheiros efetivamente participam, contestando e deliberando sobre políticas públicas.

Foram analisadas o total de oito atas, no período compreendido entre maio e

outubro de 2018, com início determinado a partir da posse dos novos conselheiros para a gestão 2018/2020 até a última ata anexada no livro.

Deliberou-se, dentre outros, sobre campanhas de proteção à criança, providências para a realização da conferência, instalou-se sindicância, solicitou-se técnico da controladoria para esclarecer dúvidas a respeito do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Guaratuba.

Dos temas externos que dependiam da aprovação do Conselho, porque envolviam recursos públicos, todos foram iniciados por técnicos representantes do órgão gestor da Secretaria Municipal do Bem Estar e Promoção Social, e foram aprovados por unanimidade, sem debates ou contestações. Analisando estes dados coletados, percebe-se uma hegemonia do Poder Executivo nas deliberações, situação que somente será revertida quando os conselheiros forem capacitados para suas funções.

No início da exposição do Diagnóstico Situacional, esta pesquisadora expôs sua condição de conselheira e a adoção de coleta de dados mediante observação não estruturada. A observação presencial e a análise das atas, demonstram que o CMDCA atua como uma extensão do Poder Executivo.

Salles (2014) afirma que a instituição da gestão local de fundos federais, obrigando a existência dos conselhos gestores de políticas públicas para repasse de recursos, foi fundamental para a implementação desta instituição. Em outras palavras, é provável que se no futuro esta aprovação não for mais necessária, muitos conselhos, incluindo o CMDCA, não existirão mais.

Percebe-se, também, a ausência de motivação dos conselheiros até para comparecimento nas reuniões ordinárias. Na lista de presença que acompanha as atas, nota-se que em três reuniões o número de conselheiros era menor que o quórum necessário para deliberações. Nas outras cinco atas, a presença dos conselheiros também é baixa, e em nenhuma reunião todos participaram. Situação que precisa ser modificada, porque as deliberações no CMDCA se fundamentam na gestão democrática e participativa, sem os conselheiros a gestão não se realiza.

Dos dados coletados no questionário, nas atas e nos Diários Oficiais do Município, pode-se extrair três situações preocupantes, a falta de capacitação dos conselheiros, a baixa adesão dos membros nas reuniões, ordinárias e extraordinárias, do CMDCA, e o comprometimento de algumas entidades, representantes da sociedade civil organizada, com a Administração Pública, por receberem recursos

financeiros municipais que dependem de mera liberalidade do chefe do Poder Executivo. Problemas que precisam ser enfrentados na busca do fortalecimento do CMDCA de Guaratuba.

3.2.3 Fluxograma Explicativo da Situação

A baixa participação dos conselheiros, no âmbito do CMDCA, influenciando os processos decisórios de formulação, monitoramento e avaliação das políticas de proteção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes, impulsionou a coleta de dados para a realização do Diagnóstico Situacional e, em consequência, do Plano de Intervenção que será aplicado.

Segundo Dagnino (2014, p. 111), “Um problema só existe quando uma situação adversa se torna foco de interesse de um ator social”, causando um mal-estar impreciso que precisa ser diagnosticado.

Como anteriormente mencionado, o mau funcionamento dos conselhos de direitos, nos quais se inclui o CMDCA, vem sendo objeto de estudos de pesquisadores, como Schevisbiski (2008), que atribui essa situação a falta de capacitação dos conselheiros, a elaboração da pauta de reuniões centralizada no Estado, problemas com a representatividade, pluralidade de interesses, clientelismo na relação Estado/sociedade e recusa do Estado no compartilhamento de poder.

Após a coleta, sistematização e análise dos dados, emergiram três problemas relevantes que precisam ser enfrentados: a ausência dos membros do CMDCA nas reuniões, a falta de capacitação dos conselheiros e a vinculação de entidades representantes da sociedade civil com a Administração Pública.

Se o Plano de Ação Estratégico contribuir para a correção dos problemas mencionados, os conselheiros estarão capacitados para deliberar, de forma livre e autônoma nas reuniões, assumindo o protagonismo das pautas e consolidando a gestão democrática e participativa tão almejada.

Indo além, com as mudanças pretendidas pela intervenção, com os conselheiros cumprindo suas funções determinadas pelo ECA, e exaustivamente proclamada pelo Ministério Público do Estado do Paraná, quem estará vinculado às decisões do conselho será o gestor público e não ao contrário, como hoje se constata.

A Metodologia de Diagnóstico de Situações (MDS) é um modelo descritivo de uma realidade complexa que antecede a Metodologia de Planejamento de Situações

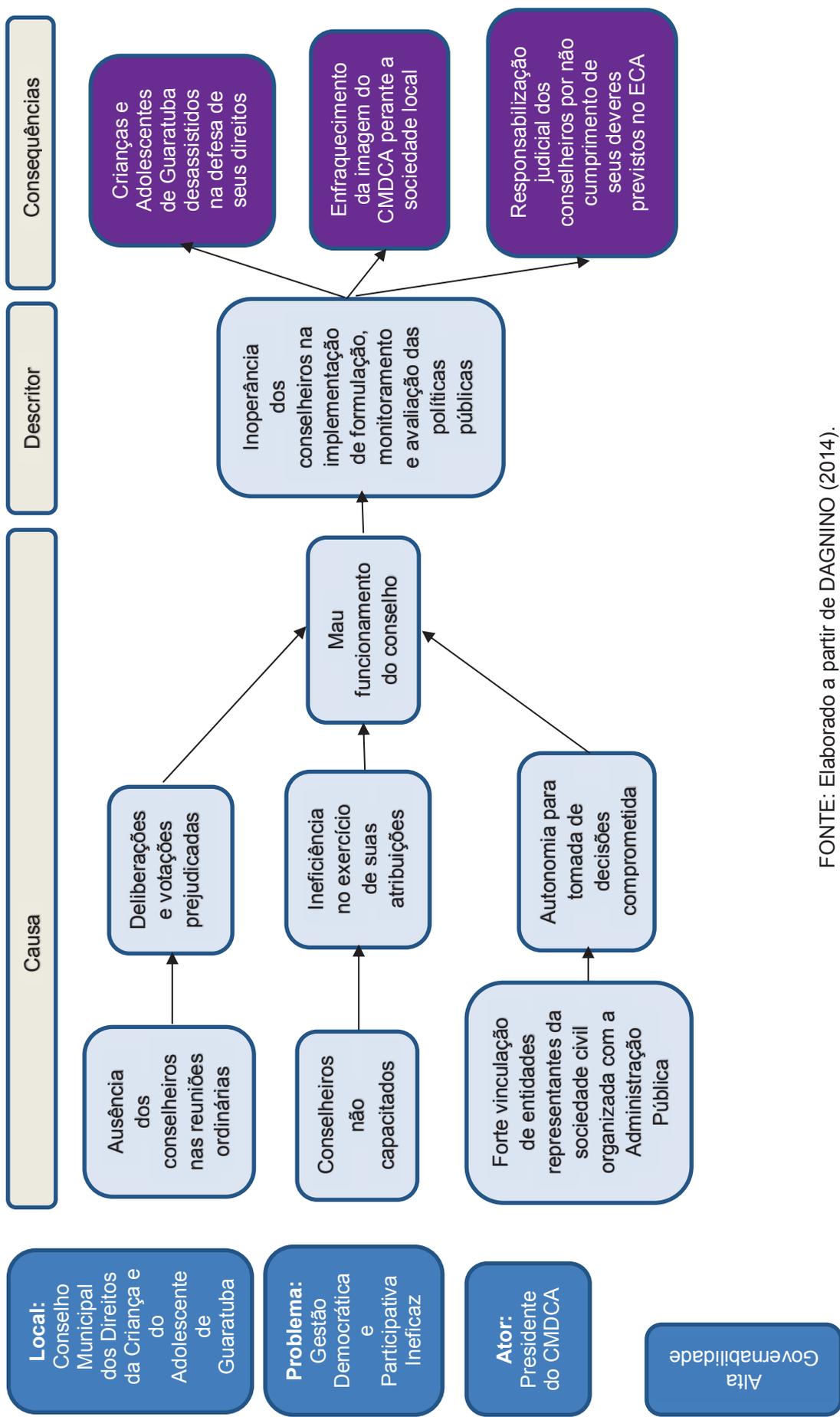
(MPS), momento de elaboração de estratégias para modificar a configuração descrita no MDS (DAGNINO, 2014).

Para melhor compreensão do Diagnóstico Situacional, adota-se a metodologia proposta por Dagnino (2014), com visualização gráfica do resultado em forma de Fluxograma Explicativo da Situação, sendo um mapa cognitivo criado para sintetizar a discussão sobre determinada situação-problema, em que:

“cada ‘caixinha’ é uma variável do modelo que representa um aspecto importante da realidade ou sistema observado(situação-problema). Cada ‘setinha’ indica uma relação de causalidade que se considera existir na realidade. Ela representa uma ‘teoria’ que se formula sobre a realidade.” (DAGNINO, 2014, p. 123).

O problema identificado, gestão democrática e participativa ineficaz, caracteriza-se como um obstáculo, pois é passível de ser tratado, atual, quase estruturado, ante a impossibilidade de se enumerar todas as variáveis que o compõem, e de alta governabilidade, porque as causas estão sob o controle do Presidente do CMDCA de Guaratuba.

FLUXOGRAMA



FONTE: Elaborado a partir de DAGNINO (2014).

4 PROPOSTA TÉCNICA PARA A SOLUÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

4.1 PROPOSTA TÉCNICA

A Proposta técnica apresentada foi estruturada seguindo a Metodologia de Planejamento de Situações (MPS), de Dagnino (2014). Esta metodologia se baseia nos resultados do Fluxograma Explicativo da Situação-problema. Planejar, para Dagnino (2014), é “identificar e disponibilizar os meios necessários para a ação” (2014, p. 136), envolvendo, dentre outros, recursos, capacidade organizativa e conhecimento.

Identificados os problemas, ou nós críticos, é preciso estabelecer um conjunto de condições para viabilização do plano. A Matriz Operacional do Plano de Ação Estratégico engloba ações a serem executadas, atores envolvidos, prazo de execução, monitoramento, recursos necessários, resultados esperados, riscos e medidas preventivo-corretivas (DAGNINO, 2014).

Para Dagnino (2014), os recursos necessários para viabilizar as ações planejadas, podem ser cognitivos, de opinião, políticos, financeiros, organizacionais, pessoal capacitado e tempo.

O Diagnóstico Situacional do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Guaratuba, obtido a partir da aplicação de questionário, análise das atas das reuniões, busca nos Diários Oficiais do Município e observação assistemática ou não estruturada, convergiu para a identificação de três problemas: a ausência dos membros do CMDCA nas reuniões, a falta de capacitação dos conselheiros e a vinculação de entidades representantes da sociedade civil com a Administração Pública. Capacitar os conselheiros é fundamental para diminuir a hegemonia do Executivo e fortalecer o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

A ausência dos membros nas reuniões ordinárias impede o fluxo normal de deliberações e votações por ausência de quórum, a falta de conhecimento dos conselheiros sobre seus deveres e atribuições obstaculiza que o Conselho exerça suas funções com eficiência, e a vinculação de entidades, representativas da sociedade civil organizada, com a Administração Pública, comprometem a autonomia de vontade na tomada de decisões no Conselho, haja vista que algumas entidades precisam do recurso público municipal para se manterem.

Para as ausências reiteradas dos conselheiros nas reuniões ordinárias, a Lei nº 1.574 (GUARATUBA, 2013), que dispõe sobre a política municipal dos direitos da criança e do adolescente, prevê a possibilidade de exclusão do conselheiro, representante da sociedade civil organizada, após três faltas consecutivas ou cinco alternadas, no período de um ano, nas reuniões. Bem como o Regimento Interno (CMDCA, 1997) prevê a exclusão automática dos membros do conselho, sem distinção entre não-governamentais e governamentais, que faltarem a três reuniões consecutivas ou cinco alternadas no período de um ano, sem motivos justificados. Considerando que não há capacitação dos conselheiros, a primeira medida que deverá ser tomada é dar-lhes ciência dos termos legais abordados, para, somente então, aplicar a exclusão.

A vinculação de entidades com o Poder Público requer mudança legislativa. Importante consignar em lei que não poderão participar da eleição, para escolha dos conselheiros, entidades que possuam vínculos financeiros com a Administração Pública. Para que a solicitação de alteração de lei vincule a Administração Pública, responsável pela iniciativa do projeto de lei a ser enviado para Câmara Municipal de Guaratuba, o CMDCA deve, antecipadamente, deliberar e votar sobre a proposta de mudança.

Em relação à capacitação dos conselheiros, as ações preveem material de apoio, realização de seminário e convocação de servidores técnicos para formação continuada, sendo que os recursos necessários para realização do Seminário serão partilhados entre o CMDCA e a SMBES, prática já estabelecida na realização das Conferências e Fóruns do Conselho.

Nesta perspectiva, apresenta-se o Plano de Ação a ser implantado no âmbito do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Guaratuba para fortalecimento de sua atuação e, em consequência, da gestão democrática e participativa da sociedade nos conselhos de direitos.

4.1.1 Plano de implantação

O quadro 1 representa o Plano de Ação Estratégico, com previsão do responsável, valor e indicador de monitoramento de cada ação descrita. Os prazos contam-se a partir de 01 de abril de 2019.

QUADRO 1: PLANO DE AÇÃO ESTRATÉGICO

Problemas	Ações	Prazo	Responsável	Valor	Indicador
Ausência dos conselheiros nas reuniões do CMDCA	Elaborar listagem dos conselheiros titulares e suplentes	15 dias	CMDCA	Sem custo	Solicitar a listagem
	Convocar reunião para exposição do problema	1 mês	CMDCA	Sem custo	Verificar a lista de presença da Ata de Reunião
	Cientificar os conselheiros a respeito da lei	1 mês	CMDCA	Sem custo	Verificar na Ata de Reunião as discussões a respeito das faltas
Falta de capacitação dos conselheiros	Confeccionar 50 cartilhas com atribuições e deveres dos conselheiros	3 meses	CMDCA SMBES	Custo total: 500 reais	Acompanhar os trâmites da confecções das cartilhas
	Realizar um seminário para divulgação da cartilha	3 meses	CMDCA SMBES	Alimentação: 200 reais Palestrantes convidados: sem custo Material de apoio e local: sem custo	Avaliar se os objetivos foram atingidos, questionando a respeito do conteúdo das cartilhas
	Convocar profissionais da Administração Pública para formação continuada	contínuo	CMDCA SMBES	Sem custo	Avaliar os resultados da formação
Vinculação de representantes não-governamentais	Resolução do Conselho para mudança legislativa	3 meses	CMDCA	Sem custo	Ata da Reunião

Fonte: O autor (2019).

O valor consignado no quadro para cada ação do Plano Estratégico, será explicitado na próxima seção.

4.1.2 Recursos

Problema 1: Ausência dos conselheiros nas reuniões do CMDCA.

Serão utilizados recursos humanos internos do próprio CMDCA, a reunião ocorrerá nas dependências do Conselho. As providências necessárias para convocação e elaboração de ata, ficarão sob a responsabilidade da secretaria executiva. Sem custo para o Conselho.

Problema 2: Falta de capacitação dos conselheiros.

A elaboração do conteúdo das cartilhas ficará sob a responsabilidade da secretaria executiva do conselho, utilizando recursos humanos internos. Em relação à confecção das cartilhas, precisa-se de recursos financeiros, organizacionais e humanos, para criação do *layout*, escolha do material a ser utilizado, aprovação dos atores envolvidos, contratação da empresa que confeccionará as cartilhas.

O Seminário requer recursos humanos, financeiros, materiais e organizacionais. Os recursos humanos e organizacionais, consubstanciados no gerenciamento e coordenação dos trabalhos, ficarão sob a responsabilidade da secretaria executiva do CMDCA. O chamamento de apoiadores palestrantes, dentre eles o representante do Ministério Público local, para divulgação da cartilha, também será responsabilidade da secretaria do conselho.

Para os recursos materiais que envolvem local, materiais de divulgação, pastas, crachás, canetas, data show, aparelhagem de som, serão utilizados os internos da própria Administração Pública.

A confecção das cartilhas e a alimentação servida no Seminário, dependem de recursos financeiros, assim, serão partilhados entre o CMDCA e a SMBES, haja vista que o Fumdca dispõe de 15% do total depositado para gastos com campanhas pontuais, perfazendo pouco mais de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais).

A convocação dos profissionais para formação continuada, esclarecendo dúvidas sobre questões orçamentárias, políticas públicas, atuação do Poder Executivo, também não requer recursos financeiros, porque a Administração Pública disponibilizará recurso humano próprio para capacitação, com técnicos

especializados no tema abordado.

Problema 3: Vinculação de representantes não-governamentais.

A alteração legislativa necessitará, além dos recursos humanos, para elaboração do projeto de modificação de lei, de recursos cognitivos e políticos, para formar a opinião dos conselheiros na aprovação da resolução e para gerar a legislação.

O próximo passo do Plano de Ação Estratégico consiste em definir os resultados esperados com indicadores para avaliação do grau de êxito nas ações previstas na implantação do Plano de Ação.

4.1.3 Resultados esperados

Dagnino (2014), ressalta que a realidade é percebida de modo distinto dependendo de quem observa, considerando os interesses e os objetivos do observador.

QUADRO 2: RESULTADOS ESPERADOS

Ações	Resultados esperados	Indicador qualitativo	Indicador quantitativo
Enfrentamento da ausência dos conselheiros nas reuniões do CMDCA	Conscientização e participação dos conselheiros nas reuniões ordinárias mensais	Eventuais faltas devidamente justificadas	Quórum permanente nas reuniões, com a presença de 60%, no mínimo, dos conselheiros
Ações voltadas à falta de capacitação dos conselheiros	Qualificação dos conselheiros	Aplicar instrumentos de avaliação para auferir o conteúdo ministrado na capacitação	100 % dos conselheiros qualificados, cientes de suas atribuições e responsabilidades
Resolução do Conselho para mudança legislativa	Impedir a participação nas eleições das entidades vinculadas ao Poder Público e assim garantir a autonomia de decisões	Autonomia de decisões nas reuniões do Conselho	Todos os representantes da sociedade civil organizada sem vínculo com a Administração Pública

Fonte: O autor (2019).

Para finalizar o Plano de Ação proposto, necessário se prever os riscos e as medidas preventivo-corretivas a serem aplicadas.

4.1.4 Riscos e medidas preventivo-corretivas

Os resultados esperados, a partir da implantação de um Plano Estratégico Governamental, tem que admitir a possibilidade de riscos e prever medidas corretivas para alcançar os objetivos iniciais.

Segundo Dagnino (2014, p. 145), “planejar significa enfrentar as incertezas e as dificuldades impostas pela realidade, alcançando os objetivos a que o plano se propõe.”

O resultado das ações aplicadas para o enfrentamento da ausência dos conselheiros nas reuniões do CMDCA, após cientificados da possibilidade de exclusão como membro, determinação prevista no Regimento Interno da instituição, pode não ocorrer por falta de interesse do conselheiro em permanecer no Conselho, caso em que se deve cumprir o regimento e efetivar sua exclusão, colocando outro representante em seu lugar.

Quanto à qualificação dos conselheiros, o resultado esperado não será alcançado se houver baixa participação no Seminário e nos encontros de formação continuada. Mas, mesmo assim, é possível organizar reuniões na própria instituição para discorrer sobre os temas inseridos na Cartilha e conseguir estimular o interesse dos conselheiros no conhecimento sobre suas atribuições e responsabilidades.

A mudança legislativa direcionada a impedir que o membro representante da sociedade civil organizada possua vínculo com a Administração Pública, suficiente para comprometer suas deliberações na plenária, somente depende da adesão dos conselheiros à Resolução propondo a modificação, porque aprovada pelos membros do CMDCA, possui caráter vinculante ao chefe do Poder Executivo. Assim, é preciso empreender os recursos cognitivos e políticos necessários para convencer os membros do Conselho sobre a importância desta Resolução.

5. CONCLUSÃO

Diagnosticar os problemas e elaborar um Plano de Ação Estratégico a ser implantado no Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente de Guaratuba, representa o primeiro passo de muitos que estão por vir. Para o fortalecimento dos Conselhos de Políticas Públicas, tornando-os capazes de concretizar a gestão democrática e participativa com liberdade, conhecimento, vontade política de mudar a realidade, é preciso insistir, porque novos problemas surgirão no decorrer deste longo caminho.

O cidadão reclama dos rumos da política, porém não atua como deveria, procurando meios de participar e intervir nas agendas governamentais. Os Conselhos de Políticas Públicas não foram criados para policiar a atuação do gestor público, mas sim para auxiliá-lo na direção a ser tomada. Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, da Pessoa Portadora de Deficiência, da Pessoa Idosa, são Conselhos que garantem os direitos de um público alvo sensível à sociedade. Por isso, governar para estes segmentos com a participação popular propondo ideias, apresentando soluções, formulando políticas públicas, traz ao gestor a confiabilidade de estar no rumo correto, porque indicado pela comunidade local.

Quando o Poder Público mantém os conselhos apenas para aprovação de seus Planos de Ação, necessários para o recebimento de recursos de outros entes federados, desconsiderando a importância de sua representação, quem mais perde é o gestor, em razão do distanciamento entre seu governo e a sociedade. E o gestor público que opta em afastar a gestão democrática e participativa de sua agenda, merece ter altos índices de rejeição popular.

Não basta empreender recursos em obras de melhorias para a cidade, é preciso observar o cidadão em suas necessidades fundamentais e mover todo o aparato estatal para entregar o que lhe é de direito, promovendo ações para seu completo bem-estar físico, mental e social.

Nesse sentido, a atuação dos Conselhos pode ser relevante, ao ouvir a comunidade, formular políticas públicas, exigir a prestação de contas dos recursos aplicados. Ações que, mesmo contra a vontade do gestor, podem ser executadas por determinação prevista em lei. Para tanto, a qualificação dos conselheiros aliada ao interesse pelas demandas sociais, são requisitos suficientes para fortalecer a

participação da sociedade nas decisões políticas municipais.

O Plano de Ação apresentado, neste trabalho, procurou solucionar os problemas identificados para fortalecimento do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Guaratuba, estimulando a gestão participativa da sociedade nos espaços governamentais.

Essa participação ativa dos conselheiros na arena do CMDCA de Guaratuba, pode vir a se realizar se houver interesse nos temas abordados nas reuniões, capacitação dos conselheiros sobre suas atribuições, responsabilidades e desvinculação das entidades, com cadeira representativa no Conselho, com o Poder Público local.

No entanto, se após sanados os problemas identificados no trabalho, ainda, assim, permanecer a hegemonia do Executivo na pauta de reuniões, ausência de articulação do Conselho com os demais atores envolvidos na rede de proteção das crianças e dos adolescentes, desinteresse dos conselheiros na formulação, monitoramento e avaliação das políticas públicas municipais, cumpre-se desenvolver outra pesquisa para identificar novos problemas e possíveis soluções.

REFERÊNCIAS

ATIVISMO. In: DICIONÁRIO Michaelis. Disponível em: <<https://michaelis.uol.com.br>>. Acesso em: 25 jan. 2019.

ASSIS, S.G. de (Org.) ... [et al.]. **Teoria e prática dos conselhos tutelares e conselhos dos direitos da criança e do adolescente**. Rio de Janeiro, RJ: Fundação Oswaldo Cruz; Educação a Distância da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, 2009.

BIROCHI, R. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2015.

BRASIL. Lei nº 6.697/79. **Dispõe sobre o Código de Menores**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6697.htm>. Acesso em: 14 jan. 2019.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. **Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm>. Acesso em: 14 jan. 2019.

CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE GUARATUBA. **Regimento Interno**. Disponível em: <<http://portal.guaratuba.pr.gov.br/conselhos>>. Acesso em: 14 jan. 2019

DAGNINO, R. P. **Planejamento Estratégico Governamental**. 3. ed. rev. atual. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2014.

DIGIÁCOMO, M. J.; DIGIÁCOMO, I. A. **Estatuto da criança e do adolescente anotado e interpretado**. Curitiba. Ministério Público do Estado do Paraná. Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Criança e do Adolescente, 2013. 6ª Edição.

DIGIÁCOMO, M. J. **O sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente e o desafio do trabalho em “rede”**. Curitiba: Ministério Público. Disponível em: <http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/conselhos_direitos/Sistema_de_Garantias_ECA_na_Escola_II.pdf>. Acesso em: 20dez. 2018.

FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. M.; SOUZA, N. R. (orgs.). **Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná**. Curitiba: UFPR, 2004.

FUKS, M.; PERISSINOTO, R; RIBEIRO, E. A. **Cultura Política e Desigualdade: O caso dos conselhos municipais de Curitiba**. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, nº 21, p. 125-145, nov. 2003. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/scg/article/view/13691/pdf>>. Acesso em: 22 dez. 2018.

GUARATUBA. **Diário Oficial do Município**. Edição Digitalizada n. 480. Guaratuba, PR, 5 jan. 2018. Disponível em: <<http://portal.guaratuba.pr.gov.br/>>. Acesso em: 25

jan. 2019.

GUARATUBA. Lei nº 620, de 26 de abril de 1991. **Dispõe sobre a Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e cria o Conselho Municipal.** Disponível em: <<https://www.camaraguaratuba.pr.gov.br/>>. Acesso em: 14 jan. 2019.

GUARATUBA. Lei nº 1574, de 18 de dezembro de 2013. **Dispõe sobre a Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Guaratuba e dá outras providências.** Disponível em: <<https://www.camaraguaratuba.pr.gov.br/>>. Acesso em: 14 jan. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **População estimada: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais,** Estimativas da população residente com data de referência 1 de julho de 2018. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/guaratuba/panorama>. Acesso em: 25 jan. 2019.

PERISSINOTO, R.; FUKS, M.; SOUZA, N. R. de. **Participação e processo decisório em alguns conselhos gestores de Curitiba.** Revista Paranaense de Desenvolvimento IPARDES, Curitiba, n. 105, p. 75-100, jul./dez. 2003. Disponível em: <<http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/178/152>>. Acesso em: 22 dez. 2018.

SALLES, H. M. **Gestão democrática e participativa.** 3. ed. rev. ampl. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES:UAB, 2014.

SANTOS, B. R. dos. et al. Desenvolvimento de paradigmas de proteção para crianças e adolescentes brasileiros. In: ASSIS, S.G. de (Org.) ... [et al.]. **Teoria e prática dos conselhos tutelares e conselhos dos direitos da criança e do adolescente.** Rio de Janeiro, RJ: Fundação Oswaldo Cruz; Educação a Distância da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, 2009. p. 19-66

SCHEVISBISKI, R. S. **Os Conselhos Gestores e a lógica da institucionalização da participação política na esfera pública brasileira.** In: Seminário de Pesquisa em Ciências Humanas, 7., 2008, Londrina. **Anais...** Londrina: UEL, 2008. p. 1-13. Disponível em: <<http://www.uel.br/eventos/sepech/sepech08/arqtxt/resumos-anais/RenataSchevisbiski.pdf>>. Acesso em: 22 dez. 2018.

SILVA, S. C. e. **Sociedade civil e poder local: participação nos conselhos municipais gestores de políticas públicas para a ampliação do debate do desenvolvimento local.** In: CONFERÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO, 2., 2011, Brasília-DF. **Anais...** Brasília-DF: IPEA, 2011. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area2/area2-artigo22.pdf>> Acesso em: 22 dez. 2018.

TONELLA, C. **Ampliação da participação democrática: conselhos gestores de políticas públicas em Maringá.** Revista Paranaense de Desenvolvimento IPARDES, Curitiba, n. 106, p. 137-156, jan./jun. 2004. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/pdf/revista_PR/106/celene.pdf>. Acesso em: 22 dez.

2018.

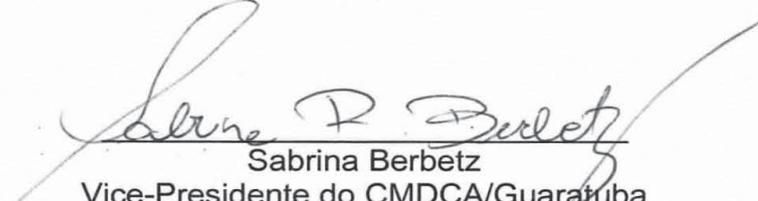
APÊNDICE 1 – AUTORIZAÇÃO INSTITUCIONAL

**TERMO DE AUTORIZAÇÃO INSTITUCIONAL**

Declaramos, para fins acadêmicos, que a pesquisadora **Carla Vieira Schuster Pinto**, aluna do Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal da Universidade Federal do Paraná (UFPR), CPF nº. 552.733.519-87 e matrícula nº. 201700074347, está autorizada a desenvolver o Projeto Técnico intitulado **Gestão Democrática e Participativa do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Guaratuba**, sob orientação do Prof. Me. Luciano Aparecido de Souza, podendo, para tanto, analisar os documentos internos arquivados nesta instituição.

Esta autorização está condicionada ao cumprimento, pela pesquisadora, das Diretrizes Gerais do Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal para a Elaboração do Projeto Técnico e demais instrumentos normativos correlatos, comprometendo-se, a pesquisadora, a utilizar os dados coletados exclusivamente para os fins do Projeto Técnico.

Guaratuba, 03 de janeiro de 2019.


Sabrina Berbetz
Vice-Presidente do CMDCA/Guaratuba

APÊNDICE 2 – PROPOSTA DE MUDANÇA LEGISLATIVA

PROJETO DE LEI Nº

Data: 27 de fevereiro de 2019.

Súmula: ACRESCENTA DISPOSITIVOS À LEI Nº 1.574, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2013, QUE DISPÕE SOBRE A POLÍTICA MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE GUARATUBA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

O Prefeito Municipal de Guaratuba, Estado do Paraná, no uso de suas atribuições, envia à Câmara Municipal de Guaratuba, Estado do Paraná, para análise, deliberação e posterior aprovação o seguinte Projeto de Lei:

Art. 1º A Seção II do Capítulo II da Lei nº 1.574, de 18 de dezembro de 2013, passa a vigorar acrescida do art. 11-A:

CAPÍTULO II

DO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

SEÇÃO II

DOS IMPEDIMENTOS

Art. 11-A. Será impedido de integrar a ala não governamental do Conselho, os representantes das organizações da sociedade civil parceiras da administração pública, com termos firmados envolvendo transferência de recursos financeiros.

Parágrafo único. Caso a vinculação com a administração pública ocorra durante o mandato do conselheiro não governamental, o representante será afastado e haverá eleição para escolha de novo membro.

Art. 2º Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.

ROBERTO JUSTUS
Prefeito Municipal

JUSTIFICATIVA

SENHORES VEREADORES

O presente projeto de lei busca cumprir as deliberações emanadas pelos membros do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente de Guaratuba, com Resolução nº....., publicada no Diário Oficial do Município nº....., na data de.....

É a justificativa que apresento a essa Colenda Casa de Leis.

Gabinete do Prefeito Municipal de Guaratuba, 27 de fevereiro de 2019.

ROBERTO JUSTUS
Prefeito Municipal